

大阪市長 平松 邦夫 様

大阪市情報公開審査会
会長 小谷 寛子

大阪市情報公開条例第 17 条に基づく不服申立てについて（答申）

平成23年 3 月 2 日付け大住吉総第109号により諮問のありました件について、次のとおり答申いたします。

第 1 審査会の結論

大阪市長（以下「実施機関」という。）が、平成 23 年 1 月 21 日付け大住吉総第 97 号により行った不存在による非公開決定（以下「本件決定」という。）は、妥当である。

第 2 異議申立てに至る経過

1 公開請求

異議申立人は、平成 23 年 1 月 11 日、大阪市情報公開条例（平成 13 年大阪市条例第 3 号。以下「公開条例」という。）第 5 条に基づき、実施機関に対し、「本年 1 月 7 日に住吉区役所総務担当において、一部の反区役所派の区民よりの電話を録音するという事実が露見した。住吉区役所が市民対応時に会話内容を録音してもよいとする根拠規定等を求める。」の公開請求（以下「本件請求」という。）を行った。

2 本件決定

実施機関は、本件請求に係る公文書（以下「本件文書」という。）を保有していない理由を次のとおり付して、公開条例第 10 条第 2 項に基づき、本件決定を行った。

記

「市民対応時に会話内容を録音してもよいとする規定等をそもそも作成しておらず、実際に存在しないため。」

3 異議申立て

異議申立人は、平成 23 年 2 月 9 日、本件決定を不服として、実施機関に対して、行政不服審査法（昭和 37 年法律第 160 号）第 6 条第 1 号に基づき異議申立てを行った。

第3 異議申立人の主張

異議申立人の主張は、おおむね次のとおりである。

- 1 大阪市職員は事務の執行において、憲法・法律・条例・規則・規程など法令等を遵守し適正に行うよう求められており、法令等がないことは、してはならないとなっている。その上、大阪市職員は、市民に対しその事務の執行事由の説明責務も負っている。
しかし、住吉区では何の根拠もなしに、保身のため音声録音をしている。このまま一部市民に対する録音を続けるのなら、その根拠を示すなり、作成すべきである。
- 2 市民対応時の音声録音が認められると市民が納得する根拠規定等を整備している部署は、財政局、契約管財局、都市整備局などがあるが、住吉区にはその情報すら共有されていない。
- 3 住吉区は、「市民対応の音声録音については、録音を禁止する法律等は存在せず」と言っているが、これは論理のすり替えであり、当方は、録音をするならその根拠を示せと言っているのである。
- 4 加えて、「住吉区ではこれまで要綱等を定める必要がないと考えていたため、作成していないものである。」と言っているが、都市整備局は市民対応時に「職員の職務の執行に関する要望等の記録等に関する規則」を準用しており、住吉区も同じ取扱いだとすれば事足りたのではないのか。

第4 実施機関の主張

実施機関の主張は、おおむね次のとおりである。

- 1 市民対応時の音声録音については、録音を禁止する法律等は存在せず、住吉区では、要綱等は作成しておらず、存在しない。本市では、財政局等が要綱等を作成している状況にある。
要綱や要領は、所属において取り扱う個々の事務事業について、手続、運営などの細目を定めた成文規範である。財政局等が制定した要綱や要領を適用できるのは財政局等であり、これらの要綱や要領を住吉区では適用することはできないが、住吉区ではこれまで要綱等を定める必要性がないと考えていたため、作成していないものである。
- 2 異議申立人と住吉区の間で、発言について齟齬を来すことが多い等の経過があり、異議申立人との会話について録音を行っているが、録音を行う場合は、通話内容を正確に記録し、その後の事務遂行を円滑に行うために必要な場合に限っている。よって、全ての電話に録音機能装置を設置して全ての会話を録音しているものではなく、市民との会議等で、記録のために録音する場合と同様の状況、同程度の頻度であるため、要綱等を作成する必要性がないとこれまで考えていたものである。

- 3 ゆえに、本件決定のとおり、住吉区においては、市民対応時に会話内容を録音してもよいとする規定等をそもそも作成しておらず、実際に存在しないものであり、存在しないことは、違法ではないと考える。

第5 審査会の判断

1 基本的な考え方

公開条例の基本的な理念は、第1条が定めるように、市民の公文書の公開を求める具体的な権利を保障することによって、本市等の説明責務を全うし、もって市民の市政参加を推進し、市政に対する市民の理解と信頼の確保を図ることにある。したがって、公開条例の解釈及び運用は、第3条が明記するように、公文書の公開を請求する市民の権利を十分尊重する見地から行われなければならない。

2 争点

実施機関は、本件文書が存在しないことを理由に本件決定を行ったのに対して、異議申立人は、本件決定を取り消し、公開すべきであるとして争っている。

したがって、本件異議申立てにおける争点は、本件文書が存在しないとしてなされた本件決定の妥当性である。

3 本件決定の妥当性について

- (1) 異議申立人は、前記第3の1に記載のとおり、「住吉区では何の根拠もなしに、音声録音をしている。このまま録音を続けるのなら、その根拠を示すなり、作成すべきである」旨主張している。

これに対し実施機関は、前記第4の1に記載のとおり、「市民対応時の音声録音については、録音を禁止する法律等は存在しない。また、録音する場合の要綱等は、住吉区ではこれまで定める必要性がないと考えていたため、作成していない」旨主張している。

- (2) ここで、実施機関は要綱等を定める必要性がないと考えていた根拠を明確には主張していないが、市民対応時の音声録音の適法性については、一般に市民対応時等に筆記によりメモを作成する場合と同様、音声録音で記録された内容がすべて個人情報に当たるとは限らないものの、より慎重な対応が求められる個人情報の適正な取扱いに関し必要な事項を定めた大阪市個人情報保護条例（平成7年大阪市条例第11号。以下「保護条例」という。）に基づき判断すれば必要かつ十分であると考えられる。

- (3) まず、保護条例第2条において、個人情報とは、「生存する個人に関する情報であって…特定の個人を識別することができるもの」と規定されている。また、同条において、実施機関の保有する個人情報は、公開条例第2条第2項に規定される公文書に記録されているものに限るとされており、公文書としての電磁的記録は、職員が職務上作成し、又は取得した文書と取り扱いに差がないことは明白である。

その上で、職務上の必要性から実施機関が市民対応時に音声録音を行うことは、保護条例第6条等の本人からの収集に係る規定に照らしても、適法性を欠くとまでは言えない。

加えて、保護条例には、実施機関が個人情報の収集に当たって要綱等を必ず定めなければならない旨は規定されていない。

(4) 一方、当審査会が実施機関に確認したところ、市民対応時の音声録音を行うに当たって、意思決定に係る決裁などの公文書も作成しておらず、存在しないとのことである。

(5) 以上の内容を踏まえると、本件文書について、「住吉区ではこれまで要綱等を定める必要性がないと考えていたため、音声録音に関する要綱等を作成していない」とする実施機関の主張に、不自然不合理な点は認められない。

したがって、実施機関が行った本件決定は妥当である。

4 結論

以上により、第1記載のとおり、判断する。

(答申に関与した委員の氏名)

委員 小谷寛子、委員 井上英昭、委員 松戸浩

(参考) 答申に至る経過

平成 22 年度諮問受理第 31 号

年 月 日	経 過
平成 23 年 3 月 2 日	諮問
平成 23 年 4 月 25 日	異議申立人から意見書の提出
平成 23 年 6 月 20 日	審議 (論点整理)
平成 23 年 7 月 4 日	実施機関理由説明
平成 23 年 8 月 1 日	審議 (答申案)
平成 23 年 8 月 26 日	答申